Die Ministerverantwortlichkeit nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

Auszug
aus einer Schrift zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
bei der hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau.

Vorgelegt von

Max Polke, Referendar
am Landgericht in Breslau.

BIBLIOTHEEK RIJKS UNIV. LEIDEN

Breslau 1921.

Druck von Max Bermann, Breslau.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter:
Herr Geh. Regierungsrat Professor Dr. Helfritz.

Einleitung.

Nach der jetzigen Verfassung des Deutschen Reiches ist die Ministerverantwortlichkeit das Mittel, mit dem der Reichstag übermäßige persönliche Macht der Regierung durch Einschaltung der hemmenden parlamentarischen Instanz vor heftigen und übereilten Entschlüssen bewahrt.

A. Begriff und Geschichte der Ministerverantwortlichkeit.

Ursprünglich war sie als notwendiges Korrelat zu der für die Erhaltung der Stabilität des Staates erforderlichen Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes eingeführt worden. Die Ministerverantwortlichkeit wird nicht durch die Gegenzeichnung oder eine Mitwirkung an den Handlungen des Herrschers begründet, sondern durch deren Billigung, ausgedrückt durch das Bleiben des Ministers im Amte. In ihrer besonderen Eigenart kommt die Ministerverantwortlichkeit nicht nur für Handlungen des Staatsoberhauptes zur Anwendung, sondern reicht überhaupt so weit wie die Amtsbefugnisse des Ministers. Ihr Gegenstand ist Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit wie auch Zweckmäßigkeit. Der Art nach teilt man sie am besten ein: in die unmittelbare (kraft des Rechts der Kammern, von den Ministern jederzeit Rechenschaft zu verlangen) und die mittelbare (vor einem besonderen Gerichtshofe, den die Kammern zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit in Anspruch zu nehmen berechtigt sind). Die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit ist weder eine straf- noch disziplinarrechtliche, sondern eine besondere staatsrechtliche.

Anfänge einer speziellen Ministerverantwortlichkeit zeigen sich zwar schon im absoluten und ständischen Staate. Aber von hier führt keine Brücke zu ihrer modernen Form. Diese hat vielmehr ihre eigentliche Heimat in England und ist durch die französische Revolution weiter ausgebildet worden. Infolgedessen sind die Bestimmungen der französischen Konstitutionen vorbildlich für die Verfassungen der deutschen Staaten im 19. Jahrhundert geworden. Die besonders interessierende preußische Verfassung von 1850 ist ein Beweis hierfür.

Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 hatte sich begnügt, das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit anzuerkennen, ohne sie zu einem Rechtsinstitut zu gestalten. Infolgedessen war die Ministerverantwortlichkeit im deutschen Kaiserreiche zwar keine bloße Phrase, zeigte sich aber in der Praxis mitunter recht deutlich als eine lex imperfecta. Die durch das Gesetz vom 28. Oktober 1918 geschaffene Neuerung kam zu spät, um noch irgendwie in die Erscheinung treten zu können.

B. Die Ministerverantwortlichkeit nach dem geltenden Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Der Verteilung der Gewalten entsprechend, ist die Ministerverantwortlichkeit in der deutschen Republik eher derjenigen im absoluten Staate als der in der konstitutionellen Monarchie vergleichbar, hat aber die Formen von letzterer übernommen. Ihre Träger sind sämtliche Minister, auch die ohne Portefeuille, und zwar bald monokratisch, bald kollegial, bald nach dem Grundsatze der Selbständigkeit der Ressorts. Auch der Reichspräsident und die nicht mehr im Amt befindlichen Minister sind Träger der besonderen staatsrechtlichen Verantwortlichkeit, aber nur soweit sie noch nach dem 11. August 1919 im Dienste waren.

Die Eigenverantwortlichkeit eines jeden Ministers, die in der Republik in den Vordergrund tritt, reicht soweit wie seine Amtsbefugnisse, die zum größten Teil in der Verfassung festgelegt sind, im übrigen durch die in Artikel 55 vorgesehene Geschäftsordnung geregelt werden müssen. Bei dem Präsidenten, der ähnlich wie der rex sacrificulus der Römer eine mehr dekorative Rolle spielt, reichen die Machtbefugnisse und mithin die Verantwortlichkeit nicht eben weit. Gleichwohl tritt ausnahmslos bei allen seinen Handlungen im Amte die Mitverantwortlichkeit der Minister ein. Dies wird, soweit möglich, äußerlich durch die Gegenzeichnung zum Ausdruck gebracht.

Geltend gemacht werden kann die Ministerverantwortlichkeit nur durch den Reichstag, und zwar direkt durch eine Interpellation oder ein Mißtrauensvotum, das zum Sturz des verantwortlichen Ministers führt, ferner indirekt durch die Klage vor dem Staatsgerichtshof. Die letztere Einrichtung ist bislang noch lex imperfecta. Durch Uebergangsbestimmungen ist einstweilen nur die Zusammensetztung des Staatsgerichtshofes und das Verfahren vor ihm geregelt. Dagegen fehlen jegliche Anordnungen über die sich an das Verfahren knüpfenden Rechtsfolgen. De lege ferenda wird eine bloße Feststellung der Schuld oder Unschuld des verantwortlichen Ministers empfohlen. Amtsentsetzung oder Kriminalstrafen sind mit dem staatsrechtlichen Charakter des Verfahrens vor dem Staatsgerichtshof unvereinbar. Dagegen wäre eine Ausdehnung der indirekten Verantwortlichkeit, die in der Verfassung bloß bei Verfassungs- oder Gesetzesverletzungen vorgesehen ist, auch auf die Fälle von Unzweckmäßigkeit ministerieller Handlungen anzuraten. Anfänge zur Einlösung des in Artikel 59 ausgestellten Wechsels sind bereits unternommen worden, haben aber kein Ergebnis gezeitigt.

Zur Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit auch durch die parlamentarischen Minderheiten sind die Ausschüsse des Artikels 34 der Verfassung vorgesehen.

Wenn der Reichstag sich vertagt hat oder nach Ablauf seiner Legislaturperiode auseinander gegangen ist, muß der Ueberwachungsausschuß seine Rechte gegen die Reichsregierung wahrnehmen. In solchen Fällen kann dies auf dem Gebiete der Außenpolitik auch der ständige Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten. Er behält seine Befugnisse sogar auch dann bei, wenn der Reichstag durch den Reichspräsidenten aufgelöst worden ist.